Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada

1989-90 Estimates

Part III

Expenditure Plan

89-03614/

The Estimates Documents

The Estimates of the Government of Canada are structured in three Parts. Beginning with an overview of total government spending in Part I, the documents become increasingly more specific. Part II outlines spending according to departments, agencies and programs and contains the proposed wording of the conditions governing spending which Parliament will be asked to approve. The Part III documents provide additional detail on each department and its programs primarily in terms of the results expected for the money spent.

Instructions for obtaining each volume can be found on the order form enclosed with Part II.

© Minister of Supply and Services Canada 1989

Available in Canada through

Associated Bookstores
and other booksellers

or by mail from

Canadian Government Publishing Centre
Supply and Services Canada
Ottawa, Canada K1A 0S9

Catalogue No. BT31-2/1990-III-17
ISBN 0-660-54688-4

1989-90 Estimates

Part III

Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada

Preface

This Expenditure Plan is designed to be used as a reference document and as such contains several levels of detail to respond to the various needs of its audience.

This Plan is divided into two sections. Section I presents an overview of the Program including a description, information on its background, objectives and planning perspective as well as performance information all of which forms the basis for the resources requested. Section II provides further information on costs and resources as well as special analyses that the reader may require to understand the Program more fully.

Section I is preceded by Details of Spending Authority from Part II of the Estimates and Volume II of the Public Accounts. This is to provide continuity with other Estimates documents as well as to aid in assessing the Program's financial performance over the past year.

This document is designed to permit easy access to specific information that readers may require. The table of contents provides a detailed guide to each section. In addition, references are made throughout to allow readers to find more details on items of particular interest.

Table of Contents

Details of Spending Authorities

A. Authorities for 1989-90 -- Part II of the Estimates 4
B. Use of 1987-88 Authorities -- Volume II of the Public Accounts 5

Section I
Program Overview

A. Plans for 1989-90
   1. Highlights 6
   2. Summary of Financial Requirements 7
B. Recent Performance
   1. Highlights 8
   2. Review of Financial Performance 10
C. Background
   1. Introduction 11
   2. Mandate 11
   3. Program Objective 11
   4. Program Description 12
   5. Program Organization for Delivery 12
D. Planning Perspective
   1. External Factors Influencing the Program 14
   2. Initiatives 16
   3. Update on Previously Reported Initiatives 18
E. Program Effectiveness 19
F. Performance Information and Resource Justification 21

Section II
Supplementary Information

A. Profile of Program Resources
   1. Financial Requirements by Object 25
   2. Personnel Requirements 26
   3. Net Cost of Program 27
B. Policy on Cost Recovery 28
C. Legal Mandate - Additional Information 28

Details of Spending Authorities

A. Authorities for 1989-90 -- Part II of the Estimates

Financial Requirements by Authority

Vote	(thousands of dollars)	1989-90 Main Estimates	1988-89 Main Estimates
	Office of the Superintendent of Financial Institutions		
35	Program expenditures	2,757	1,843
	Total Agency	2,757	1,843

Votes - Wording and Amounts

Vote	(dollars)	1989-90 Main Estimates
	Office of the Superintendent of Financial Institutions	
35	Superintendent of Financial Institutions - Program expenditures	2,757,000

Program by Activities

(thousands of dollars)	1989-90 Main Estimates				1988-89 Main Estimates
	Budgetary			Total	
	Operating	Capital	Less: Revenues credited to the vote		
Financial Institutions Supervision and Actuarial Services	35,693	386	33,322	**2,757**	1,843
	35,693	386	33,322	**2,757**	1,843

B. Use of 1987-88 Authorities - Volume II of the Public Accounts

Vote	(dollars)	Main Estimates	Total Available for Use	Actual Use
	Insurance			
40	Program expenditures	24,499,000	24,499,000	**5,377,924**
(S)	Civil Service Insurance actuarial liability adjustment	. . .	421,261	**421,261**
(S)	Contributions to employee benefit plans	1,540,000	384,999	**384,999**
	Total Program - Budgetary	26,039,000	25,305,260	**6,184,184**
	Inspector General of Banks			
20	Program expenditures	5,210,000	5,210,000	**1,080,012**
(S)	Contributions to employee benefit plans	612,000	165,000	**165,000**
	Total Program - Budgetary	5,822,000	5,375,000	**1,245,012**
(S)	Payments and revenues pursuant to section 16 and 17 of the Office of the Superintendent of Financial Institutions Act		40,000,000	**(8,229,235)***
		31,861,000	70,680,260	**1,199,961**

*Net of revenue of $30,246,017 and expenditure of $24,016,782 subsequent to creation of the Office in July 1987 (see page 8 for additional information).

Section I
Program Overview

A. Plans for 1989-90

1. Highlights

In its first year of operation, the Office of the Superintendent of Financial Institutions took the steps necessary to integrate the activities of the former Department of Insurance and the Office of the Inspector General of Banks including strengthening the presence of the Office in Toronto and other regions. During the 1989-90 fiscal year, the Office will pursue these major objectives:

- enhancing relationships with regulators in other jurisdictions in light of changes in the financial sector to ensure effective supervision through co-operative efforts while avoiding duplication;
- providing input into developing financial sector reform legislation with particular emphasis on ensuring that solvency considerations are dealt with and that the legislation is administratively manageable, and preparing associated regulations;
- revising regulations, guidelines and Office policies with a view to achieving greater uniformity in the rules that apply to different types of financial institutions;
- implementing a more refined examination methodology for supervising financial institutions that focuses attention on the areas of highest risk including a portfolio management concept to strengthen day-to-day monitoring of institutions thereby identifying emerging problems on a timely basis;
- strengthening communication with individual institutions through their senior managements, Boards of Directors, Audit Committees, auditors and professional advisers;

- increasing the number of on-site examinations of pension plans and improving the timeliness of advice to Revenue Canada (Taxation) regarding the deductibility of certain employer contributions to registered private sector pension plans;

- implementing a new institutional information system including electronic data input by supervised financial institutions.

2. **Summary of Financial Requirements**

Figure 1: Financial Requirements by Sub-Activity ($000)

	Estimates 1989-90			Forecast 1988-89
	Expenditures	Revenue Credited to Vote	Net Expenditures	Expenditures
Supervision of Financial Institutions and Pension Plans	33,611	32,803	808	31,027
Actuarial Services	2,468	519	1,949	1,900
	36,079	33,322	2,757	32,927

Explanation of Change: Total expenditure for 1989-90 is 9% or $3.2 million higher than the 1988-89 forecast expenditures. The main components of the increase are:

	($000)
• salaries and employee benefits related to more complete use of person-year resources and increase in staff strength	4,600
• decrease in administrative expenses expected to be incurred in connection with the liquidation of supervised insurance companies (see page 21 for further details)	(2,200)
• provision for salary increases	1,100

Because of the time required to structure the new organization, identify required staff skill sets and recruit appropriate staff, it is not expected that the forecast complement of 350 for 1988-89 will be fully used. On the basis of current responsibilities, a continuing strength of about 385 is now foreseen for the organization. This includes increases in 1989-90 of eight to strengthen the supervision of employer-sponsored pension plans and four for providing actuarial services to other departments. The remaining increase relates to supervising financial institutions through strengthening regional office operations and increasing resources allocated to the actuarial work associated with supervising life insurance companies.

With respect to supervising financial institutions, the Office's enabling legislation provides that expenditures incurred in connection with such supervision are to be recovered from the financial institutions. The Act also provides that the Minister may spend revenues received by the Office to meet expenditures arising out of the operations of the Office. As a result, a parliamentary appropriation is required only for that portion of the Office's expenses that is not recoverable. These expenses consist primarily of costs associated with providing actuarial services to other departments.

Expenditures incurred in one fiscal year are recovered in the following fiscal year. The Act provides that, with the approval of the Treasury Board, expenditures of up to 40 million dollars may be made out of general revenues when the recoveries are insufficient to meet current expenses. Such expenditures would be included in the amount to be recovered in the subsequent year.

B. Recent Performance

1. Highlights

During the 1987-88 fiscal year the Office of the Superintendent of Financial Institutions:

- increased the frequency and quality of consultations with colleagues involved in regulating the financial services sector both in Canada and internationally and entered into memoranda of understanding with Ontario and Quebec securities regulators to clarify respective regulatory roles;

- continued to work with the Department of Finance, the Bank of Canada and the Canada Deposit Insurance Corporation to ensure that effective policy proposals are developed to govern the activities of federally regulated financial institutions;

- continued research and consultation to provide clear interpretations and guidance to institutions and provided rulings in response to requests from institutions;

- developed policies and procedures for dealing with the acquisition of securities dealers which was permitted by changes to legislation passed in July 1987;

- established a Communications and Public Affairs Division and enhanced the complaint handling facility to respond rapidly to concerns raised by the public about its dealings with financial institutions;

- reviewed the financial performance of all companies under federal supervision to ensure that they continued to meet solvency requirements, and provided more intensive monitoring for those companies identified through the application of early warning tests and other criteria;

- carried out on-site examinations of all sixty-five banks licensed to conduct business in Canada, the thirty-three federally incorporated trust companies, the thirty loan companies operating under the Loan Companies Act, seven co-operative credit associations, and twenty investment companies, in addition to the reviews carried out as an agent of the Canada Deposit Insurance Corporation and those conducted on behalf of certain provinces;

- conducted one hundred and forty on-site examinations of property and casualty insurance companies, seventy-three examinations of life insurance companies and nine of fraternal benefit societies;

- implemented a program to increase the on-site examinations of pension plans from an average of four to forty a year;

- introduced a number of modifications to strengthen both on-site examinations and monitoring of institutions in response to recommendations made as a result of studies carried out in 1986 and 1987;

- established a major presence in Toronto which included focusing the management of all examination programs for federally regulated financial institutions and establishing a process to recruit senior staff for the Office;

- approved a plan to build an Institutional Information System to improve the Office's capacity to monitor more effectively the performance of individual institutions and to improve the timeliness and ease of reporting by institutions.

- approved, for introduction in 1988-89, an interim assessment process whereby an interim assessment against financial institutions is made in March of each year to recover costs incurred to the previous December 31 with a final adjusting assessment being made in August to recover costs incurred to the end of the fiscal year.

2. Review of Financial Performance

Figure 2: 1987-88 Financial Performance ($000)

	1987-88		
	Actual	Main Estimates	Change
Insurance			
Program Expenditure	5,763	26,039	(20,276)
Civil Service Insurance actuarial liability adjustment	421		421
Inspector General of Banks			
Program Expenditure	1,245	5,822	(4,577)
Office of the Superintendent of Financial Institutions	24,017	-	24,017
	31,446	31,861	(415)

Expenses charged against Main Estimates are those incurred in 1987-88 prior to the creation of the Office. Expenses incurred after that date were met from revenues received by the Office as provided for in the Office's enabling legislation. Total expense for 1987-88 was slightly under the amount forecast for the two former organizations.

C. Background

1. Introduction

The Office of the Superintendent of Financial Institutions was created in 1987 through the amalgamation of the Department of Insurance and the Office of the Inspector General of Banks.

The Office is responsible for supervising all federally registered or licensed financial institutions which include chartered banks, insurance, trust, loan, and investment companies, and co-operative credit societies. The Office also has responsibility for supervising employer-sponsored pension plans relating to employments under federal jurisdiction. Total assets of the financial institutions supervised by the Office amount to approximately $795 billion; the assets of supervised pension plans amount to about $32 billion.

In addition, the Office is responsible for providing actuarial advice to other departments and performs extensive actuarial services in the valuation of government pension and insurance programs.

The deputy head of the Office is the Superintendent of Financial Institutions and the responsible Minister is the Minister of Finance. Currently, administrative responsibility for the Office has been delegated by the Minister of Finance to the Minister of State (Finance).

2. Mandate

The Office's enabling legislation enacted in 1987 provided that the Office be responsible for the administration of the Bank Act and legislation respecting federally registered or licensed insurance, trust, loan and investment companies and co-operative credit societies as well as administration of legislation respecting certain employer-sponsored pension plans.

The Office also has specific responsibility under various Acts for the provision of actuarial services and advice.

Further information and a list of statutes administered is provided in Section II of the Plan (see page 28 for details).

3. Program Objective

To maintain public confidence in the Canadian financial services system through developing and administering a supervisory framework that seeks to ensure that federally regulated financial institutions and pension plans are able to meet their obligations as they fall due; and to provide actuarial services and advice to the government with respect to programs in operation or under development.

4. Program Description

The Office supervises some 630 financial institutions and approximately 900 pension plans. The pension plans are employer-sponsored plans which are subject to provisions of the Pension Benefits Standards Act, 1985. In addition, field examination services are provided on a cost-recovery basis to the Canada Deposit Insurance Corporation with respect to some 35 provincially incorporated trust and loan companies.

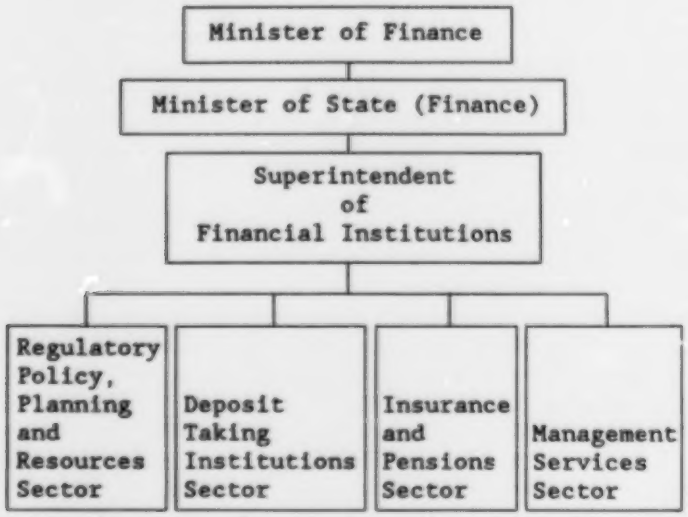
The Office is also responsible for preparing actuarial reports pursuant to the Public Pensions Reporting Act and the Canada Pension Plan Act, for preparing various other statutory reports on government pension and insurance programs and for providing actuarial services and advice to other departments. Further information in this regard is provided in section II of the Plan (see page 29 for details).

5. Program Organization for Delivery

Activity Structure: The Office has one activity consisting of two sub-activities -- Supervision of Financial Institutions and Pension Plans, and Actuarial Services.

Organization Structure: The Office is divided into four sectors, three of which are headed by Deputy Superintendents. These are the Regulatory Policy Planning and resources Sector, the Deposit-Taking Institutions Sector, and the Insurance and Pensions Sector. The fourth sector is headed by an Executive Director responsible for providing management services.

Figure 3: 1989-90 Resources by Organization/Sub-Activity ($000)



Sub-Activity	Regulatory Policy, Planning and Resources Sector	Deposit Taking Institutions Sector	Insurance and Pensions Sector	Management Services Sector	Totals
	$	$	$	$	$
Supervision of Financial Institutions & Pension Plans	3,895	6,516	15,764	7,436	33,611
Actuarial Services			2,468		2,468
	3,895	6,516	18,232	7,436	36,079

Note: Because the Office is a separate employer, its person-years are not subject to Treasury Board control.

The supervision of financial institutions is carried out by staff within the Deposit-Taking Institutions and Insurance and Pensions Sectors. Staff directly responsible for supervising financial institutions number about 200; 112 are located in regional offices. Ninety are located in Toronto where the head offices of many of the supervised financial institutions are located. Smaller regional offices are situated in Montreal, Winnipeg and Vancouver.

The Insurance and Pensions Sector is also responsible for supervising pension plans subject to the Pension Benefits Standards Act, 1985, and for providing actuarial services and advice to other government departments. A staff of 26, including three located in the Toronto regional office, are assigned to supervising pension plans; 33 are involved in providing actuarial services and advice to other departments.

Financial resources assigned to the Insurance and Pensions Sector for 1989-90 include $9,000,000 for expenses related to the winding up of insolvent insurance companies (see page 22 for further details).

The Regulatory Policy, Planning and Resources Sector, with a staff of 52 in Ottawa and three in Toronto, is responsible for the Office's input into planning for government legislative initiatives, developing regulations, formulating policy proposals, carrying out research and reviewing complex requests from institutions in order to advise Ministers in respect of rulings they may consider. The sector also includes a professional development component, and a public affairs group organizes and manages the Office's contacts with industries, professional organizations, the press and the public.

D. Planning Perspective

1. External Factors Influencing the Program

In 1984 the government stated its intention to undertake a comprehensive review of Canada's financial system in light of the accelerating pace of change in the financial marketplace both at home and abroad. Broad proposals were set out in 1985 and a government policy paper, New Directions for the Financial Sector, was released in December 1986. The first phase of implementation occurred in July 1987 with the proclamation of Bill C-42 and Bill C-56 which established the Office of the Superintendent of Financial Institutions, provided increased authority to act to deal with problem situations and expanded permissible activities of federally regulated financial institutions.

In December 1987, the Minister of State (Finance) released a discussion draft of the Trust and Loan legislation for public comment. This draft was key in that it set forth a number of principles that would be used to update statutes governing the activities of other financial institutions. The discussion on the proposals continues;

however, institutions are constantly seeking ways to maximize their activities by pushing to the limit their interpretation of the existing legislation in response to market forces.

During this same period, a number of provinces were reviewing their legislation to take account of changes in the market. Ontario, Quebec and British Columbia are moving ahead with changes that are as fundamental as the proposals being considered at the federal level. In some areas, given the divergent directions taken, there is a need to concentrate on harmonizing the approaches of both levels of government. With the decision to permit federal financial institutions to own securities dealers subsidiaries, the Office entered into memoranda of understanding with Quebec, Ontario and British Columbia securities regulators to clarify respective regulatory roles. The Office will have to continue to focus on collaborating with its provincial counterparts.

The financial sector is becoming increasingly complex and the economy is characterized by a tremendous growth and sophistication in financial markets. There has been and will continue to be tremendous growth in the volume and value of large financial transactions, and Canadian financial institutions are active participants in international money markets. Furthermore, data processing and communications technology is immensely powerful and there is a need to maintain and enhance sophisticated control systems to prevent accidents or contain damage should they occur. Debt loads generally are manageable given the performance of the economy; however, problems can emerge relatively quickly when downturns occur. Finally, markets have become more international and more competitive, leading institutions to take advantage of new opportunities to move into financial services and markets where different cultures and characteristics and ways of doing business may be new to them. These are major factors that contribute to system risk and that make the job of regulators in the financial sector increasingly difficult.

At the same time, increasing demands for financial services by consumers and the rising cost of such services will continue. The need for consumers to understand the nature of the products offered and the degree to which products either are or are not insured will impose obligations on financial institutions to be more sensitive to client concerns and to provide full, understandable disclosure.

Major issues have emerged in the pensions area that, combined with the expected changes to tax legislation relating to pension plans and the coming into force of the Pension Benefits Standards Act, have resulted in a need to devote more attention and resources to providing advice and to carrying out on-site examinations of pension plans. Some of these same considerations will have the effect of increasing the demands for actuarial advice in relation to pension plans for federal employees.

Overall, the environment within which the Office carries out its mandate will continue to be characterized by increasingly rapid change as financial institutions continue to position themselves to deal effectively and efficiently with market forces.

2. Initiatives

Given the external factors influencing the program, the following initiatives have been identified for 1989-90:

- complete the review of capital adequacy issues for federally regulated financial institutions other than banks, keeping in mind the recently agreed standards for banks and the increasing similarities in the types of businesses conducted by banks, trust and loan and insurance companies in Canada;

- evaluate and define, in concert with the Bank of Canada and the assistance of the Department of Finance and the Canada Deposit Insurance Corporation, the information required of all federally regulated financial institutions in order to monitor and supervise their activities adequately in the 1990s;

- build on the examination refinements introduced to date so that there is a focus on areas of highest risk and identification of emerging problems on a timely basis, and develop reports on those issues that are of concern across the system as opposed to those that are specific to a given institution;

- implement capital adequacy rules for life insurance companies and modify the approach to reviewing and supervising the actuarial reserves of such companies to make it more efficient and effective and to bring it into line with current developments in the actuarial field;

- conduct, in co-operation with the life insurance industry and the Canadian Institute of Actuaries, a special study on the impact that the implementation of the policy premium method for calculating actuarial reserves would have on the actuarial reserves currently held by life insurance companies, the objective being for the Office to be in a position to recommend appropriate changes in the statutory requirements for actuarial reserves so that GAAP can be implemented for life insurance companies in 1990;

- collect information in a more structured way, through the examination process, on policy questions, continue to strengthen the research capacity in the Office to maximize the usefulness of the Office's advice to the government on policy matters, and determine the degree to which Office guidelines are having the desired effect;

- expand consultation with senior managements, Boards of Directors, Audit Committees, auditors and professional advisers of supervised companies to enhance their understanding of the responsibilities of the participants in the supervisory system and the manner in which their role is integral to the supervisory process, and strengthen communication with shareholders' auditors committees, industry associations and professional bodies with respect to discussion of general issues;

- complete the review of all pension plans supervised by the Office to ensure that they are in compliance with the new requirements included in the Pension Benefits Standards Act 1985, and conduct a minimum of forty on-site examinations of supervised pension plans;

- respond in a more timely way to requests from Revenue Canada (Taxation) for advice regarding the deductibility of certain employer contributions to registered private sector pension plans which have increased from about 110 to 200 per month;

- refine the Institutional Information System - the basic system being implemented early in 1989 to track financial performance and other relevant data on supervised institutions - to keep pace with changes in the financial markets and ensure that it meets the needs of the users.

3. Update on Previously Reported Initiatives

The Office of the Superintendent of Financial Institutions was officially established at the end of the first quarter of 1987-88. As a consequence there is no direct link back to previously reported initiatives. In the first nine months of its existence the component organizations -- the Department of Insurance and the Office of the Inspector General of Banks -- were integrated and a new structure was put in place.

A major change involved the development of a sector to provide a more sophisticated analysis of regulatory policy issues in order to permit the Superintendent to advise the government effectively. A number of prudential matters were reviewed and, where necessary, guidelines were issued in response to changes in the markets. Specific examples include directions to the banks to raise their provisions against Lesser Developed Country debt to a range of 35% to 45% by October 31, 1988 and to modify their approach to accounting for loan losses, and information to property and casualty insurance companies about the new section 103 requirements flowing from the legislation passed in July 1987.

Consultation with provincial regulators, individual institutions, their associations and professional bodies was increased during the period under consideration in response to the many changes both in Canada and at the international level. In the insurance field, proposed reinsurance regulations, the development of consumer protection plans, and the development of capital adequacy rules for life insurance companies are examples of the items discussed. In relation to deposit-taking institutions, consultations were intiated on a Bank for International Settlements proposal to implement international convergence of capital measurement and capital standards, and discussions were initiated and are ongoing in relation to the proposals contained in the discussion draft of the Trust and Loan Act released in December 1987. The Office continued to participate actively in discussions with provincial regulators on matters of common interest such as the development of consistent reporting requirements for insurance companies and the impact of AIDS on the solvency of these companies. Of major significance was the closer relationship that developed between the Office and the Quebec and Ontario securities regulators and the contacts made with securities regulators in other provinces.

To remain current with professional developments, the Office maintained active relationships with both the Canadian Institute of Chartered Accountants and the Canadian Institute of Actuaries through regular contacts. The Office participated as an observer on certain working groups such as those dealing with off-balance sheet activities, accounting for loans and asset sales and on the Eastern Section of the CICA's Accounting Standards Committee on bank accounting.

During the year, the Office analysed the financial position of each of the institutions under its supervision and carried out some three hundred and fifty on-site examinations. Significant improvements were made to the examination procedures, and the focus was increasingly on areas of highest risk. At the same time, management of the examination activities was strengthened by setting up Director positions in Toronto for insurance company examinations across the country. A structure to manage the supervision of all deposit-taking institutions from Toronto was developed and, at the same time, the examination and analysis activities were combined into portfolios for each deposit-taking institution. A program to staff senior positions was initiated with a planned completion date of September 1988 and some professionals with banking expertise were hired for the Toronto office. The Office has improved the timeliness of its reporting on government pension plans and is continuing to move to meet the statutory requirement to produce actuarial reports within eighteen months after the review date set out in the Public Pensions Reporting Act.

Staff in Ottawa were brought together in one building and a project to co-locate Toronto staff was initiated. Additional positions were allocated to the offices in Montreal, Winnipeg and Vancouver to permit the decentralization of examination work. A private sector firm was engaged to review and develop a classification and compensation plan for senior positions and to determine the degree to which it could be applied to professional positions. A technology plan was developed and approved and the Office started to implement it by acquiring hardware and common integrated software and negotiating a contract to provide more effective support for actuarial analysis. The Office also moved to strengthen professional development by conducting internal training sessions and by initiating a review of requirements for new programs.

In summary, during 1987-88 the Office was successfully established, the component organizations integrated, a new structure put in place, resourcing plans developed, while continuing to carry out effectively the supervision of financial institutions and pension plans and to provide actuarial services to government departments.

E. Program Effectiveness

The principal measure of the effectiveness of the Office's programs is the degree to which the institutions under supervision remain solvent. This has been and will continue to be the most important measure of success of the regulator. However, it is increasingly apparent that this criterion must be supplemented by others if program effectiveness is to be assessed. Changes in the markets and the structure of the financial sector have resulted in a need to become more sensitive to factors in addition to solvency.

The Office is involved in developing changes to its supervisory methodology to provide a greater focus on areas of highest risk and to improve ways to assess the degree to which institutions are complying with the requirements of the legislation. For example, the concerns over bank service charges resulted in implementing more efficient and effective techniques to handle complaints and to assess more directly the degree to which the banks are complying with voluntary disclosure. The early identification of potential problems in supervised companies is also an area receiving considerable attention through the development of risk profiles and early warning tests. Efforts will continue to be made to devise and put in place techniques to measure the effectiveness of the Office's programs.

Efficiency measures are being established where appropriate to ensure the most effective use of resources. Standards of performance have been introduced in such areas as correspondence and the timing associated with advice to Revenue Canada (Taxation), and certain standards flow direct from legislation; for example, the Public Pensions Reporting Act. In the revised methodology, standards of performance are to be developed along with the components of the programs and will include both internal and external reporting timeframes.

A time reporting system has been implemented and is yielding information on staff time spent by institution and by type of activity. This information will assist in developing resource requirements as time goes on. Given the nature of change that is occurring and the new thrusts of the Office to strengthen its supervisory activities and its advice to government, the Office will operate in 1989-90 on the basis of maximum strength of about 385. This is the best assessment at this point of the number of people required to deliver on the initiatives the Office has outlined. However, in the event that the objectives can be met with fewer resources, the Office will ensure that the savings are captured to reduce the assessments on the financial institutions and other parties that absorb the costs of the regulator.

F. Performance Information and Resource Justification

Supervision of Financial Institutions and Pension Plans

Financial requirements for the two components of this sub-activity are shown in Figure 4.

Figure 4: Sub-Activity Resource Summary ($000)

	Estimates 1989-90			Forecast 1988-89
	Expenditures	Revenue Credited to Vote	Net Expenditures	Expenditures
Supervision of Financial Institutions and Pension Plans				
- Supervision of Financial Institutions	32,005	32,053	(48)	30,206
- Supervision of Pension Plans	1,606	750	856	821
	33,611	32,803	808	31,027

Of the total forecast expenditures of $32,005,000 for supervision of financial institutions, $9,000,000 is for expenses related to winding up insolvent insurance companies. The balance of $23,005,000 is required for regular operating expenditures. Of this amount, approximately 82% is accounted for by salaries and related contributions to employee benefit plans.

Since expenditures incurred with respect to supervising financial institutions are recovered in the fiscal year following the fiscal year in which they were incurred, the forecast revenue for 1989-90 is based on estimated 1988-89 expenses. As expenses related to winding up insolvent insurance companies are expected to be slightly higher in 1988-89 than in 1989-90, the result is that 1989-90 forecast revenues slightly exceed 1989-90 forecast expenses.

With respect to supervision of pension plans, the forecast expenditure of $1,606,000 for 1989-90 includes costs associated with eight additional person-years approved for this function to cope with increased workload arising from the passage of the Pension Benefits Standards Act, 1985, and to address certain weaknesses identified by the Auditor General in his 1986 Report in relation to the supervision of pension plans. Three of the additional person-years will be used to expand the capacity of the Office to carry out on-site examinations of pension plans.

A portion of the cost associated with administration of the Pension Benefits Standards Act, 1985 is recovered through fees imposed on plan sponsors. The fees are set by regulation and at present provide about $600,000 in revenue. The Office is planning through a regulatory amendment to revise the fee structure in 1989-90 with a view to increasing the charges in order to recover a higher proportion of the costs. The proposed effective date for the amendment is July 1, 1989. It is expected the new fee structure will increase revenue to $750,000 in 1989-90 and to about $900,000 in 1990-91, when the full effect of the increase will be felt.

Expenses in winding up insolvent insurance companies are incurred pursuant to provisions of the Canadian and British Insurance Companies Act and the Foreign Insurance Companies Act. The administrative expenses incurred by the Superintendent in connection with the liquidation of supervised insurance companies are paid from the Office's resources and subsequently recovered from the industry in the following fiscal year. The intent of the legislation is to preserve the assets of the insolvent company for the benefit of policyholders.

Recoverable expenses for the fiscal year 1989-90 are estimated at $9.0 million in connection with the continuing liquidation of Pitts Insurance Company, Cardinal Insurance Company, Northumberland General Insurance Company, United Canada Insurance Company, Ideal Mutual Insurance Company and Midland Insurance Company.

Actuarial Services

Costs incurred with respect to work done in connection with the Canada Pension Plan are recovered from the Plan. Costs incurred with respect to actuarial services provided in connection with other plans or for other departments are not recovered and are funded by appropriation. The amount required for 1989-90 in this regard is forecast at $1,949,000 (see Figure 5) and includes provision for four additional person-years over 1988-89 levels to handle an increase in the work related to providing actuarial advice to Revenue Canada (Taxation) with respect to private sector pension plans pursuant to requirements of the Income Tax Act.

Major projects currently scheduled for 1989-90 with respect to requirements of the Public Pensions Reporting Act and provision of related actuarial advice are shown in Figure 6.

Figure 5: Sub-Activity Resource Summary ($000)

	Estimates 1989-90			Forecast 1988-89
	Expenditures	Revenue Credited to Vote	Net Expenditures	Expenditures
Actuarial Services	2,468	519	1,949	1,900

Figure 4: 1989-90 Major Project Schedule

	To be Initiated in 1989-90	Continued From Previous Years	Year Scheduled for Completion
Canada Pension Plan			
- statutory actuarial report as at December 31, 1988 required for quinquennial federal-provincial review		X	1989-90
- projections and other cost estimates relating to miscellaneous proposals for amendment		X	ongoing
- review and updating of computer model		X	ongoing
Old Age Security			
- statutory actuarial report as at December 31, 1988	X		1989-90
Public Service Superannuation Account (PSSA) and Public Service Death Benefit Account (PSDBA)			
- actuarial report on PSSA as at December 31, 1989	X		1991-92
- actuarial report on PSDBA as at December 31, 1989	X		1991-92
- system study of data collection procedures for PSSA		X	ongoing
- cost calculations relating to various possible amendments		X	ongoing
Canadian Forces Superannuation Account (CFSA) and Regular Force Death Benefit Account (RFDBA)			
- actuarial report on CFSA as at December 31, 1987		X	1989-90
- actuarial report on RFDBA as at December 31, 1987		X	1989-90
- cost calculations relating to various possible amendments		X	ongoing
RCMP Superannuation Account			
- actuarial report as at December 31, 1989	X		1991-92
- cost calculations relating to various possible amendments		X	ongoing
Members of Parliament Retiring Allowances Act			
- actuarial report as at December 31, 1988		X	1990-91
- cost calculations relating to various possible amendments		X	ongoing
Judges Act			
- actuarial report on pension provisions as at December 31, 1988		X	1990-91
- cost calculations relating to various possible amendments		X	ongoing

Section II
Supplementary Information

A. Profile of Program Resources

1. Financial Requirements by Object

Figure 7: Details of Financial Requirements by Object ($000)

	Estimates 1989-90	Forecast 1988-89	Actual 1987-88
Personnel			
Salaries and wages	19,578	14,542	13,942
Contributions to employee benefit plans	2,963	2,371	2,312
	22,541	16,913	16,254
Goods and Services			
Transportation and communications	1,369	1,318	1,187
Information	160	154	351
Professional and special services	10,886	13,092	12,030
Rentals	73	70	85
Purchased repair and upkeep	402	388	200
Utilities, materials and supplies	256	246	378
Other subsidies and payments	6	6	9
	13,152	15,274	14,240
Total operating	35,693	32,187	30,494
Capital	386	740	951
Total Expenditure	36,079	32,927	*31,445
Less: Revenue credited to the vote	33,322	32,361	30,246
Net Program Expenditures	2,757	566	1,199

* Does not include the adjustment of $421,621 for the Civil Service Insurance actuarial liability.

2. Personnel Requirements

Figure 8: Details of Personnel Requirements

	Strength			Current Salary Range	1989-90 Average Salary Provision
	1989-1990	1988-1989	1987-1988		
Management	34	30	25	56,200 - 123,400	87,613
Scientific and Professional	33	25	24	25,026 - 71,442	52,366
Administrative and Foreign Service	233	209	196	14,100 - 69,116	50,890
Technical	0	6	6	14,009 - 64,044	0
Administrative Support	84	80	78	14,042 - 35,419	24,949

Note: The strength columns display the forecast distribution of the planned strength for the Program by occupational category. The current salary range column shows the salary ranges by occupational category at October 1, 1988. The average salary column reflects the estimated base salary costs including allowance for collective agreements, annual increments, promotions and merit pay divided by the person-years for the occupational category. Year-to-year comparison of averages may be affected by changes in the distribution of the components underlying the calculations. As a separate employer, the person-years for the Office are not subject to Treasury Board control.

3. Net Cost of Program

Figure 9: Net Cost of the Program for 1989-90 ($000)

	Main Estimates 1989-90	Add Other Costs	Total Program Cost	Less Revenue	Estimated Net Program Cost 1989-90	Estimated Net Program Cost 1988-89
Supervision of financial institutions and pension plans	33,611	2,317	35,928	32,803	3,125	2,326
Actuarial Services	2,468	166	2,634	519	2,115	1,852
	36,079	2,483	38,562	33,322	5,240	4,178

*Other Costs include: ($000)

- accommodation provided without charge by DPW 1,832
- other services provided without charge by other departments 651

**Revenues of $33,322,000 include:

- assessments against supervised financial institutions for expenses incurred during preceding fiscal year 31,583
- charges to Canada Deposit Insurance Corporation and Canada Pension Plan for services provided 989
- fees under Pension Benefits Standards Act, 1985 750

The above revenues do not include taxes collected pursuant to the provisions of Part I of the Excise Tax Act. Currently, tax revenues of about $2.5 million per annum are realized in that regard.

B. Policy on Cost Recovery

Pursuant to statute, regular operating expenses incurred by the Office in connection with supervising financial institutions are recovered from these institutions. In addition, costs incurred in connection with the liquidation of supervised insurance companies are fully recovered from the industry. Expenses incurred in connection with work done for the Canada Pension Plan and the Canada Deposit Insurance Corporation are recovered from those organizations. These recoveries include recovery of the related portion of the cost of services provided free by other departments; for example, accommodation costs. The Office's enabling legislation enacted in 1987, provides authority for interim assessments. A policy of one interim and one final assessment was implemented in 1988-89.

In the case of pension plans supervised under the Pension Benefits Standards Act, 1985, fees paid by the plans currently cover only a portion of the costs incurred for this work. Revenue realized is about $600,000 per annum. The Office proposes to increase these fees, through a regulatory amendment effective July 1, 1989, to about $750,000 in 1989-90 and to about $900,000 in 1990-91. In addition, the Office plans to review the whole issue of PBSA fees with a view to identifying an appropriate means of recovering 100% of PBSA administration costs from plan sponsors in a fair and equitable manner.

C. Legal Mandate - Additional Information

Pursuant to provisions of the Office of the Superintendent of Financial Institutions Act enacted in 1987, the Office is responsible for administering the following Acts:

- Bank Act
- Canadian and British Insurance Companies Act
- Civil Service Insurance Act
- Co-operative Credit Associations Act
- Part I of the Excise Tax Act
- Foreign Insurance Companies Act
- Investment Companies Act
- Loan Companies Act
- Pension Benefits Standards Act, 1985
- Trust Companies Act

The Canada Deposit Insurance Corporation Act requires the Superintendent of Financial Institutions to conduct examinations of each trust and loan company to which the Trust Companies Act and Loan Companies Act apply.

Order in Council (P.C. 1968-1029) authorized the Minister of Finance to enter into an agreement with any province whereby the Superintendent of Financial Institutions is to provide supervisory services in accordance with provincial legislation in respect of certain classes of companies incorporated in or transacting business in the province, provided that the Superintendent supervises comparable companies under federal legislation. Pursuant to such agreements, the Superintendent provides supervisory services with respect to provincial insurance companies and trust companies in Manitoba and provincial trust companies in Nova Scotia and Prince Edward Island.

The Canada Pension Plan Act requires the Chief Actuary of the Office to prepare a report at least every three years based on an actuarial examination of the operation of the Act and the state of the Canada Pension Plan Account. In addition, or as part of such reports, the Chief Actuary is required prior to quinquennial federal-provincial ministerial reviews to present the results of prescribed calculations related to contribution rates. Moreover, special actuarial reports are required from the Chief Actuary in connection with any proposed amendment that materially affects any previous estimate.

Triennial actuarial reports and special actuarial reports related to plan amendments are required from the Chief Actuary pursuant to the Public Pensions Reporting Act which was proclaimed December 1, 1986, in respect of the operation of the Public Service Superannuation Act, the Canadian Forces Superannuation Act, the Royal Canadian Mounted Police Superannuation Act, the Members of Parliament Retiring Allowances Act, the Old Age Security Act and in respect of pensions pursuant to the Judges Act.

Additional actuarial reports are required to be tabled in the House of Commons at least every five years in connection with the Public Service Death Benefits Account, the Regular Force Death Benefits Account and the RCMP (Dependants) Pension Fund. Although the relevant Acts do not specifically require it, by custom these reports have also been prepared by the Chief Actuary.

Order in Council (P.C. 1968-11/1487) authorized the Minister of Finance to enter into an agreement with any province having in force substantially similar legislation whereby the Superintendent of Financial Institutions would provide supervisory services in accordance with provincial legislation in respect of certain pension plans subject to both provincial pension benefits legislation and the federal Pension Benefits Standards Act, 1985. Pursuant to such agreements, the Superintendent provides supervisory services with respect to pension plans in Alberta, Manitoba, Nova Scotia, Ontario, Quebec and Saskatchewan.

The Superintendent of Financial Institutions is required by paragraph 20(1)(s) of the Income Tax Act to advise the Minister of National Revenue on the deductibility of certain employer contributions to registered pension plans.

Bureau du surintendant des institutions financières Canada

Budget des dépenses 1989-1990

Partie III

Plan de dépenses

Les documents budgétaires

Le Budget des dépenses du gouvernement du Canada est divisé en trois parties. Commençant par un aperçu des dépenses totales du gouvernement dans la Partie I, les documents deviennent de plus en plus détaillés. Dans la Partie II, les dépenses sont décrites selon les ministères, les organismes et les programmes. Cette partie renferme aussi le libellé proposé des conditions qui s'appliquent aux pouvoirs de dépenser qu'on demande au Parlement d'accorder. Dans les documents de la Partie III, on fournit des détails supplémentaires sur chacun des ministères ainsi que sur leurs programmes surtout axés sur les résultats attendus en contrepartie de l'argent dépensé.

Les instructions sur la façon de se procurer ces documents se trouvent sur le bon de commande qui accompagne la Partie II.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989

En vente au Canada par l'entremise des

Librairies associées
et autres libraires

ou par la poste auprès du

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue BT31-2/1990-III-17
ISBN 0-660-54688-4

Budget des dépenses 1989-1990

Partie III

Bureau du surintendant des
institutions financières Canada

Préface

Conçu pour servir de document de référence, le présent plan de dépenses propose à ses utilisateurs différents niveaux d'information pouvant répondre à leurs besoins propres.

Le document comprend deux sections. La section I présente un aperçu et une description du Programme, des données de base, les objectifs et les perspectives en matière de planification, ainsi que des données sur le rendement qui servent à justifier les ressources demandées. La section II fournit de plus amples renseignements sur les coûts et les ressources ainsi que des analyses spéciales qui permettront au lecteur de mieux comprendre le Programme.

La section I est précédée des autorisations de dépenser provenant de la Partie II du Budget des dépenses et du volume II des Comptes publics. Cette façon de procéder a pour but d'assurer une certaine continuité avec les autres documents budgétaires et permettre l'évaluation des résultats financiers du Programme au cours de l'année écoulée.

Ce document permettra au lecteur de trouver facilement les renseignements qu'il cherche. La table des matières expose en détail le contenu de chaque section. En outre, dans tout le document, des renvois permettent au lecteur de trouver de plus amples renseignements sur les postes de dépenses qui l'intéressent particulièrement.

Table des matières

Autorisations de dépenser

A. Autorisations pour 1989-1990 -- Partie II du Budget des dépenses 4
B. Emploi des autorisations en 1987-1988 -- Volume II des Comptes publics 5

Section I
Aperçu du Programme

A. Plans pour 1989-1990
1. Points saillants 6
2. Sommaire des besoins financiers 7
B. Rendement récent
1. Points saillants 9
2. Examen des résultats financiers 11
C. Données de base
1. Introduction 11
2. Mandat 12
3. Objectif du Programme 12
4. Description du Programme 12
5. Organisation du Programme en vue de son exécution 13
D. Perspective de planification
1. Facteurs externes qui influent sur le Programme 15
2. Initiatives 17
3. État des initiatives annoncées antérieurement 19
E. Efficacité du Programme 21
F. Données sur le rendement et justification des ressources 22

Section II
Renseignements supplémentaires

A. Aperçu des ressources du Programme
1. Besoins financiers par article 26
2. Besoins en personnel 27
3. Coût net du Programme 28
B. Politique de recouvrement des coûts 29
C. Mandat - Renseignements additionnels 29

Autorisations de dépenser

A. Autorisations pour 1989-1990 -- Partie II du Budget des dépenses

Besoins financiers par autorisation

Crédit	(en milliers de dollars)	Budget principal 1989-1990	Budget principal 1988-1989
	Bureau du surintendant des institutions financières		
35	Dépenses du Programme	2 757	1 843
	Total de l'organisme	2 757	1 843

Crédits - Libellé et sommes demandées

Crédits	(dollars)	Budget principal 1989-1990
	Bureau du surintendant des institutions financières	
35	Surintendant des institutions financières - Dépenses du programme	2 757 000

Programme par activité

(en milliers de dollars)	Budget principal 1989-1990				Budget principal 1988-1989
	Budgétaire			Total	
	Fonctionnement	Dépenses en capital	Moins : Recettes à valoir sur le crédit		
Surveillance des institutions financières et services actuariels	35 693	386	33 322	**2 757**	1 843
	35 693	386	33 322	**2 757**	1 843

B. Emploi des autorisations en 1987-1988 – Volume II des Comptes publics

Crédits	(dollars)	Budget principal	Total disponible	Emploi réel
	Département des assurances			
40	Dépenses du Programme	24 499 000	24 499 000	**5 377 924**
(L)	Redressement du passif actuariel de l'assurance du Service civil	. . .	421 261	**421 261**
(L)	Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	1 540 000	384 999	**384 999**
	Total du Programme – Budgétaire	26 039 000	25 305 260	**6 184 184**
	Inspecteur général des banques			
20	Dépenses du Programme	5 210 000	5 210 000	**1 080 012**
(L)	Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	612 000	165 000	**165 000**
	Total du Programme – Budgétaire	5 822 000	5 375 000	**1 245 012**
(L)	Paiements et recettes en vertu des articles 16 et 17 de la Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières		40 000 000	**(6 229 235)***
		31 861 000	70 680 260	**1 199 961**

*Moins les recettes de l'ordre 30 246 017 $ et les dépenses de 24 016 782 $, à la suite de la création du Bureau en juillet 1987 (voir page 8 pour de plus amples renseignements).

Section I
Aperçu du Programme

A. Plans pour 1989-1990

1. Points saillants

À sa première année, le Bureau du surintendant des institutions financières a pris les mesures nécessaires afin d'intégrer les activités de l'ancien Département des assurances et du Bureau de l'inspecteur général des banques, et il a notamment renforcé sa présence à Toronto et dans d'autres régions. Au cours de l'exercice 1989-1990, le Bureau tentera d'atteindre les principaux objectifs suivants :

- améliorer les rapports avec les autorités de réglementation relevant d'autres niveaux de compétence à la suite des changements survenus au sein du secteur financier pour assurer une surveillance efficace par le biais de la coopération tout en évitant le double emploi;

- prendre part à l'élaboration des mesures législatives visant à mettre en oeuvre les politiques du gouvernement en matière de réforme du secteur financier, en veillant tout particulièrement à ce que les facteurs liés à la solvabilité soient dûment pris en compte et que les lois soient suffisamment souples sur le plan administratif, et préparer des règlements d'application des nouvelles lois régissant les institutions financières;

- revoir les règlements, les lignes directrices et les politiques du Bureau dans le but d'uniformiser davantage les règles applicables aux divers types d'institutions financières;

- mettre au point, aux fins de la surveillance des institutions financières, une méthode d'inspection plus élaborée portant particulièrement sur les secteurs à risque élevé y compris le concept de gestion par portefeuille en vue d'assurer une meilleure surveillance périodique des institutions et ainsi préciser en temps opportun les problèmes éventuels;

- raffermir la communication avec chaque institution par le biais de la haute direction, des conseils d'administration, des comités de vérification, des vérificateurs et des conseillers professionnels;

- accroitre le nombre d'inspections sur place de régimes de pension et offrir des conseils plus pertinents à Revenu Canada - Impôt à l'égard de la déductibilité de certaines cotisations patronales à des régimes enregistrés d'épargne-retraite privés;

- mettre au point un nouveau système d'information à l'intention des institutions, y compris un processus visant à permettre aux institutions financières surveillées d'inscrire électroniquement leurs données.

2. Sommaire des besoins financiers

Tableau 1 : Besoins financiers par sous-activité (en milliers de dollars)

	Budget des dépenses 1989-1990			Prévu 1988-1989
	Dépenses	Recettes à valoir sur le crédit	Dépenses nettes	Dépenses
Surveillance des institutions financières et des régimes de pension	33 611	32 803	808	31 027
Services actuariels	2 468	519	1 949	1 900
	36 079	33 322	2 757	32 927

Explication de la différence : Les dépenses totales pour 1989-1990 sont de 3,2 millions de dollars (9 %) supérieures aux dépenses prévues pour 1988-1989. Cette augmentation est principalement attribuable aux éléments suivants :

	(en milliers de dollars)
• traitements et avantages sociaux liés à une utilisation plus complète des ressources en années-personnes, et augmentation de l'effectif	4 600
• diminution des frais d'administration prévus relativement à la liquidation de compagnies d'assurance surveillées (pour de plus amples détails, voir page 22)	(2 200)
• hausse des traitements	1 100

En raison du temps requis pour établir la structure du nouvel organisme, pour déterminer la gamme des compétences exigées et pour recruter le personnel nécessaire, on ne prévoit pas d'utiliser la totalité de l'effectif de 350 employés prévu pour 1988-1989. Selon les responsabilités actuelles, l'effectif permanent est maintenant fixé à environ 385 employés pour tout l'organisme. Ce chiffre comprend l'ajout de huit employés en 1989-1990 pour renforcer la surveillance des régimes de pension établis par l'employeur et de quatre autres employés pour offrir des services actuariels aux autres ministères. Le reste de l'augmentation porte sur la surveillance des institutions financières par le renforcement des activités des bureaux régionaux et l'accroissement des ressources affectées aux travaux d'actuariat à l'égard de la surveillance des compagnies d'assurance-vie.

En ce qui a trait à la surveillance des institutions financières, la Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières prévoit que les sommes engagées à cet effet doivent être récupérées auprès des institutions financières visées. La Loi prévoit également que le Ministre peut utiliser les recettes du Bureau pour le paiement des dépenses afférentes aux activités de ce dernier. En conséquence, un crédit parlementaire n'est exigé que pour la partie des dépenses du Bureau qui ne peuvent être recouvrées. Celles-ci comprennent principalement les coûts liés à la prestation de services actuariels aux autres ministères.

Les dépenses effectuées lors d'un exercice sont recouvrées au cours de l'exercice suivant. La Loi prévoit que les sommes correspondant à des dépenses d'une valeur maximale de 40 millions de dollars peuvent être prélevées à même les recettes générales, avec le consentement du Conseil du Trésor, lorsque les sommes recouvrées sont insuffisantes pour respecter les engagements en cours. Ces dépenses seraient incluses dans les sommes à recouvrer au cours de l'exercice suivant.

B. Rendement récent

1. Points saillants

En 1987-1988, le Bureau du surintendant des institutions financières :

- a augmenté la fréquence et la qualité des consultations effectuées auprès des collègues oeuvrant dans le domaine de la réglementation du secteur des services financiers, tant au Canada qu'à l'échelle internationale, et a conclu des protocoles d'entente avec des commissions des valeurs mobilières des provinces de Québec et de l'Ontario dans le but de préciser les rôles respectifs en matière de réglementation;

- a continué à collaborer avec le ministère des Finances, la Banque du Canada et la Société d'assurance-dépôts du Canada pour assurer la mise au point de projets de politique efficaces portant sur les activités des institutions financières réglementées par le gouvernement fédéral;

- a poursuivi la recherche et la consultation afin de fournir aux institutions une orientation et des interprétations précises, et a rendu des décisions en réponse à des demandes formulées par les institutions;

- a mis au point des politiques et des méthodes concernant l'acquisition de maisons de courtage en valeurs mobilières, opération autorisée en vertu des modifications apportées aux mesures législatives adoptées en juillet 1987;

- a créé une Division des communications et des affaires publiques et a amélioré le service de règlement des plaintes afin de répondre rapidement aux préoccupations du public concernant ses rapports avec les institutions financières;

- a examiné le rendement financier de toutes les compagnies assujetties à la surveillance du gouvernement fédéral pour veiller à ce qu'elles continuent de respecter les exigences en matière de solvabilité, et a suivi de plus près les activités des compagnies identifiées au moyen de tests de pré-alerte et d'autres critères;

- a effectué des inspections sur place auprès des 65 banques détenant une charte qui les autorise à exploiter une entreprise au Canada, des 33 sociétés fiduciaires fédérales, des 30 sociétés de prêt assujetties à la Loi sur les

compagnies de prêt, de 7 associations coopératives de crédit et de 20 sociétés d'investissement, en plus des inspections réalisées à titre de mandataire de la Société d'assurance-dépôts du Canada et à la demande de certaines provinces;

- a procédé à 140 inspections sur place auprès de compagnies d'assurance de biens et de risques divers, à 73 inspections auprès de compagnies d'assurance-vie et à 9 autres auprès de sociétés de secours mutuels;

- a mis en oeuvre, au deuxième semestre, un programme visant à accroître de 4 à 40 par année le nombre d'inspections sur place de régimes de pension;

- a apporté un certain nombre de modifications afin de raffermir le processus d'inspection sur place et le contrôle des institutions, à la suite des recommandations découlant d'études effectuées en 1986 et 1987;

- a renforcé sa présence à Toronto, notamment en réorientant la gestion de tous les programmes d'inspection des institutions financières réglementées par le gouvernement fédéral et en mettant au point un processus de recrutement des membres de la haute direction du Bureau;

- a approuvé un plan afin de créer un système d'information sur les institutions visant à permettre au Bureau de contrôler plus efficacement le rendement de chaque institution, à faciliter le processus de déclaration et à accroître la pertinence des données transmises par les institutions;

- a autorisé l'adoption, en 1988-1989, d'une méthode selon laquelle une cotisation provisoire est imposée en mars de chaque année pour recouvrer les frais assumés au 31 décembre de l'année précédente; puis une cotisation rectificative finale est imposée en août pour récupérer les sommes engagées jusqu'à la fin de l'exercice antérieur.

2. Examen des résultats financiers

Tableau 2 : Résultats financiers en 1987-1988 (en milliers de dollars)

	1987-1988		
	Réel	Budget principal	Différence
Département des assurances			
Dépenses du Programme	5 763	26 039	(20 276)
Redressement du passif actuariel de l'assurance du Service civil	421		421
Inspecteur général des banques			
Dépenses du Programme	1 245	5 822	(4 577)
Bureau du surintendant des institutions financières	24 017	-	24 017
	31 446	31 861	(415)

Les dépenses imputées au Budget des dépenses principal ont été effectuées en 1987-1988, avant la création du Bureau. Les dépenses effectuées après cette date ont été payées à même les recettes obtenues par le Bureau, comme le prévoit la Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières. Les dépenses totales pour 1987-1988 ont été légèrement inférieures aux prévisions applicables aux deux anciens organismes.

C. Données de base

1. Introduction

Le Bureau du surintendant des institutions financières a été créé en 1987 à la suite de la fusion du Département des assurances et du bureau de l'Inspecteur général des banques.

Le Bureau est chargé de surveiller toutes les institutions financières à charte fédérale ou munies d'un permis aux termes de lois fédérales, notamment les banques à charte, les compagnies d'assurance, les sociétés fiduciaires, de prêt et d'investissement, ainsi que les sociétés coopératives de crédit. Il doit également surveiller les régimes de pension établis par l'employeur dans le cas d'emplois relevant de la compétence fédérale. L'actif total des institutions financières

surveillées par le Bureau s'élève à environ 795 milliards de dollars, tandis que celui des régimes de pension surveillés atteint environ 32 milliards de dollars.

En outre, le Bureau doit fournir des avis actuariels aux autres ministères et offrir des services actuariels très étendus touchant l'évaluation des régimes de pension et d'assurance de l'État.

L'administrateur général du Bureau est le surintendant des institutions financières et le ministre responsable est le ministre des Finances, qui a délégué la charge administrative du Bureau au ministre d'État (Finances).

2. Mandat

La Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières, adoptée en 1987, précise que le Bureau est chargé de l'application de la Loi sur les banques, des diverses lois concernant les compagnies d'assurance, les sociétés fiduciaires, de prêt et d'investissement, ainsi que les sociétés coopératives de crédit à charte fédérale ou détenant un permis du gouvernement fédéral, et de la législation régissant certains régimes de pension.

En vertu de diverses lois, le Bureau est également spécifiquement responsable de la prestation de services et d'avis de nature actuarielle.

De plus amples renseignements ainsi qu'une liste des lois appliquées par le Bureau figurent à la section II du plan, en page 29.

3. Objectif du Programme

Le Programme a pour objectif de maintenir la confiance du public dans le système des services financiers canadiens, grâce à l'élaboration et à l'application d'un cadre de réglementation qui vise à assurer que les institutions financières et les régimes de pension réglementés aux termes de lois fédérales puissent faire face à leurs engagements au fur et à mesure qu'ils deviennent échus; et fournir au gouvernement des services et des avis de nature actuarielle relativement aux programmes en cours ou en élaboration.

4. Description du Programme

Le Bureau surveille quelque 630 institutions financières et 900 régimes de pension. Les régimes de pension sont établis par l'employeur et assujettis aux dispositions de la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension. De plus, des services d'inspection sur place sont offerts à la Société d'assurance-dépôts du Canada, selon la méthode du recouvrement des coûts, à l'égard de quelque 35 sociétés fiduciaires et

de prêt constitutées en vertu de lois provinciales.

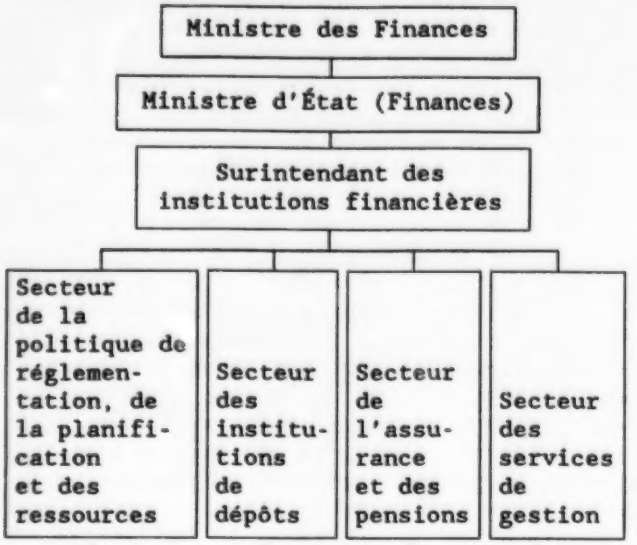
Le Bureau est également chargé de la préparation de rapports actuariels, conformément à la Loi sur les rapports relatifs aux pensions publiques et à la Loi sur le Régime de pensions du Canada, l'élaboration de divers autres rapports sur des programmes gouvernementaux de pension et d'assurance exigés en vertu de divers lois et règlements, et la prestation d'avis et de services actuariels aux autres ministères. De plus amples renseignements à ce sujet figurent dans la section II du plan, en page 30.

5. **Organisation du Programme en vue de son exécution**

Structure des activités : Le Bureau compte une seule activité qui regroupe deux sous-activités : d'une part, la surveillance des institutions financières et des régimes de pension et, d'autre part, les services actuariels.

Organisation : Le Bureau est divisé en quatre secteurs, dont trois sont dirigés par des surintendants adjoints, à savoir le Secteur de la politique de réglementation, de la planification et des ressources, le Secteur des institutions de dépôts et le Secteur de l'assurance et des pensions. Le quatrième secteur relève d'un directeur exécutif qui est chargé d'offrir des services de gestion au Bureau.

Tableau 3 : Ressources par organisation et par sous-activité 1989-1990 (en milliers de dollars)



Sous-activité	Secteur de la politique de réglementation, de la planification et des ressources	Secteur des institutions de dépôts	Secteur de l'assurance et des pensions	Secteur des services de gestion	Total des sous-activités
	$	$	$	$	$
Surveillance des institutions financières et des régimes de pension	3 895	6 516	15 764	7 436	33 611
Services actuariels			2 468		2 468
	3 895	6 516	18 232	7 436	36 079

Nota : Puisque le Bureau a un statut d'employeur distinct, ses années-personnes ne sont pas assujetties au contrôle du Conseil du Trésor.

La surveillance des institutions financières est exercée par le personnel du Secteur des institutions de dépôts et du Secteur de l'assurance et des pensions. Environ 200 employés sont affectés directement à la surveillance des institutions financières, dont 112 dans des bureaux régionaux. Quatre-vingt-dix travaillent à Toronto, où sont situés les sièges sociaux de nombreuses institutions financières surveillées. Des bureaux régionaux de moindre envergure sont établis à Montréal, à Winnipeg et à Vancouver.

Le Secteur de l'assurance et des pensions est également chargé de surveiller les régimes de pension assujettis à la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension, et de fournir des services et des avis actuariels à d'autres ministères. Un groupe de 26 employés, dont trois au bureau régional de Toronto, sont affectés à la surveillance des régimes de pension; 33 autres offrent des services et des avis de nature actuarielle aux autres ministères.

Les ressources financières affectées au Secteur de l'assurance et des pensions pour 1989-1990 comprennent 9 000 000 $ au chapitre des dépenses liées à la liquidation de compagnies d'assurance insolvables (de plus amples détails figurent à la page 23).

Le Secteur de la politique de réglementation, de la planification et des ressources, qui compte 52 employés à Ottawa et trois à Toronto, est chargé de la participation du Bureau à la planification des initiatives législatives du gouvernement, à la mise au point de règlements, à la formulation de politiques, à l'exécution de travaux de recherche et à l'examen de demandes complexes soumises par les institutions, afin de conseiller les Ministres au sujet des décisions qu'ils doivent prendre. Le secteur comprend également un volet perfectionnement professionnel; par ailleurs, un groupe chargé des affaires publiques organise et dirige les communications du Bureau avec les industries, les organismes professionnels, les médias et le public.

D. Perspective de planification

1. Facteurs externes qui influent sur le Programme

En 1984, le gouvernement a annoncé son intention de procéder à un examen approfondi du système financier canadien en raison de l'accélération du rythme du changement sur les marchés financiers, tant au Canada qu'à l'étranger. De vastes propositions ont été formulées en 1985 et, en décembre 1986, le gouvernement a publié un document d'orientation intitulé «Le secteur financier : Nouvelles directions». La première étape de mise en oeuvre est survenue en juillet 1987, avec la proclamation des projets de loi C-42 et C-56, qui créaient le Bureau du surintendant des institutions financières, élargissaient les pouvoirs du Ministre afin de lui permettre de régler des cas problèmes, et augmentaient le nombre d'activités que pouvaient exercer les institutions financières réglementées par le gouvernement fédéral.

En décembre 1987, le ministre d'État (Finances) a publié, aux fins de consultation publique, un avant-projet de loi sur les sociétés fiduciaires et de prêt. Il s'agit d'un document très important, car il énonce un certain nombre de principes devant servir à mettre à jour les lois régissant les activités d'autres institutions financières. La discussion relative à ces propositions se poursuit; cependant, les

institutions tentent constamment de trouver des moyens pour maximiser leurs activités en poussant à la limite l'interprétation de la loi en vigueur en raison des forces exercées sur le marché.

Au cours de cette même période, certaines provinces ont revu leur loi pour tenir compte de l'évolution du marché. L'Ontario, le Québec et la Colombie-Britannique procèdent actuellement à des changements tout aussi fondamentaux que les propositions envisagées par le gouvernement fédéral. Dans certains secteurs, compte tenu d'orientations différentes, il est nécessaire de concentrer les efforts sur l'uniformisation des méthodes adoptées aux deux niveaux de gouvernement. À la suite de la décision d'autoriser les institutions financières fédérales à acquérir des filiales de maisons de courtage en valeurs mobilières, le Bureau a conclu des protocoles d'entente avec les autorités de réglementation des valeurs mobilières du Québec, de l'Ontario et de la Colombie-Britannique afin de préciser les rôles respectifs en matière de réglementation. Le Bureau devra poursuivre ses efforts en vue de collaborer avec les autorités de réglementation provinciales.

Le secteur financier est de plus en plus complexe et les marchés financiers connaissent une gigantesque croissance tout en devenant de plus en plus diversifiés. L'extraordinaire croissance du volume et de la valeur des grandes opérations financières se maintiendra; par ailleurs, mentionnons que les institutions financières canadiennes représentent des participants actifs sur les marchés monétaires internationaux. En outre, les techniques de traitement et de transmission des données sont extrêmement puissantes et il est nécessaire d'élaborer des systèmes de contrôle à la fine pointe de la technologie pour éviter des accidents ou, le cas échéant, en limiter les dégâts. En règle générale, les conditions actuelles du marché permettent de supporter les fardeaux d'endettement; cependant, des problèmes peuvent surgir assez rapidement si l'économie enregistre un ralentissement. Enfin, les marchés se sont internationalisés et sont devenus plus concurrentiels, ce qui a incité les institutions à tirer profit de nouvelles occasions d'offrir des services financiers et d'accéder à des marchés dont elles ignorent encore peut-être la nature, les caractéristiques et les rouages. Il s'agit là d'importants facteurs qui composent les risques du système et compliquent de plus en plus le travail des autorités de réglementation au sein du secteur financier.

Par ailleurs, la demande de services financiers de la part des consommateurs et l'augmentation des coûts de ces services ne cesseront de s'intensifier. Les consommateurs devront comprendre la nature des produits offerts et déterminer si ces derniers sont ou ne sont pas assurés; par conséquent, les institutions financières devront tenir davantage compte des préoccupations de leurs clients et leur fournir des renseignements à la fois complets et faciles à comprendre.

Dans le domaine des pensions, de grandes questions ont fait surface et, jumelées aux modifications prévues à la Loi de l'impôt en ce qui touche les régimes de pension et l'entrée en vigueur de la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension, ont entraîné la nécessité d'accorder une plus grande attention aux avis et aux inspections sur place de régimes de pension et d'y affecter des ressources en conséquence. Certaines de ces questions auront pour effet d'accroître le nombre de demandes d'avis actuariels concernant des régimes de pension destinés aux employés fédéraux.

En général, le contexte dans lequel le Bureau s'acquitte de son mandat continuera d'être caractérisé par des changements de plus en plus rapides, car les institutions financières poursuivront leurs efforts en vue de tirer profit des forces du marché et ce, d'une manière à la fois efficace et efficiente.

2. Initiatives

En fonction des facteurs externes qui influent sur le Programme, le Bureau prendra les mesures suivantes en 1989-1990 :

- terminer l'examen des questions relatives à la suffisance des capitaux des institutions financières réglementées par le gouvernement fédéral, à l'exception des banques, compte tenu des normes récemment acceptées à l'intention des banques et des similitudes de plus en plus nombreuses entre les opérations des banques, des sociétés fiduciaires et de prêt, et des compagnies d'assurance au Canada;

- évaluer et préciser, en collaboration avec la Banque du Canada et avec l'aide du ministère des Finances et de la Société d'assurance-dépôts du Canada, les renseignements exigés de toutes les institutions financières réglementées par le gouvernement fédéral pour contrôler et surveiller adéquatement leurs activités au cours des années 90;

- appliquer les améliorations apportées jusqu'à maintenant aux inspections afin d'accorder une plus grande attention aux secteurs à risque élevé, de préciser en temps opportun les problèmes éventuels, et rédiger des rapports sur les questions influant sur l'ensemble du système plutôt que sur celles n'intéressant qu'une institution;

- mettre en oeuvre des règles de suffisance des capitaux à l'intention des compagnies d'assurance-vie et modifier la méthode d'examen et de surveillance des réserves actuarielles de ces compagnies afin de les rendre plus efficientes et plus efficaces, compte tenu de l'évolution du secteur de

l'actuariat;

- réaliser, en collaboration avec le secteur de l'assurance-vie et l'Institut canadien des actuaires, une étude spéciale sur l'incidence éventuelle de la mise en oeuvre de la méthode de calcul des réserves actuarielles en fonction des primes des polices sur les réserves actuarielles des compagnies d'assurance-vie, pour permettre au Bureau de recommander les modifications appropriées aux exigences législatives portant sur les réserves actuarielles, de manière à ce que des principes comptables généralement reconnus soient appliqués aux compagnies d'assurance-vie en 1990;

- recueillir des renseignements d'une manière plus ordonnée, par le biais du processus des inspections, à l'égard des questions relatives à la politique et continuer d'intensifier la recherche au sein du Bureau pour maximiser la qualité des avis fournis par le Bureau à l'État au sujet de questions liées à la politique et préciser la mesure dans laquelle les lignes directrices élaborées par le Bureau produisent l'effet souhaité;

- élargir les consultations auprès des cadres supérieurs, des conseils d'administration, des comités de vérification et des vérificateurs ainsi que des experts-conseils des sociétés surveillées pour leur permettre de bien saisir les responsabilités des participants au système de surveillance et leur faire comprendre que leurs fonctions font partie intégrante du processus de surveillance, et raffermir les communications avec les comités des vérificateurs des actionnaires, les associations de l'industrie et les groupes professionels en ce qui concerne la discussion de sujets d'intérêt général;

- terminer l'examen de tous les régimes de pension surveillés par le Bureau pour veiller à ce qu'ils se conforment aux nouvelles dispositions de la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension, et effectuer au moins 40 inspections sur place de régimes de pension surveillés;

- répondre plus rapidement aux demandes d'avis de Revenu Canada - Impôt à l'égard de la déductibilité de certaines cotisations patronales à des régimes enregistrés d'épargne-retraite privés, qui sont passées d'environ 110 à 200 par mois;

- améliorer le système d'information sur les institutions, qui représente le système de base mis en oeuvre au début de 1989

pour suivre l'évolution du rendement financier et pour obtenir d'autres renseignements pertinents sur les institutions surveillées, afin de demeurer au fait des changements survenus sur les marchés financiers et pour veiller à ce que le système tienne compte des besoins des usagers.

3. État des initiatives annoncées antérieurement

Le Bureau du surintendant des institutions financières a été officiellement créé à la fin du premier trimestre de 1987-1988. Par conséquent, il n'existe aucun rapport direct avec les initiatives annoncées antérieurement. Au cours des neuf mois qui ont suivi la mise sur pied du Bureau, ses éléments constitutifs, notamment le Département des assurances et le bureau de l'Inspecteur général des banques, ont été intégrés et une nouvelle structure a été mise en place.

Parmi les changements importants, mentionnons la création d'un secteur chargé d'analyser plus en profondeur les questions relatives à la politique de la réglementation dans le but de permettre au surintendant de conseiller efficacement le gouvernement. Un certain nombre de questions liées à la prudence ont été examinées et, au besoin, des lignes directrices ont été émises pour tenir compte de l'évolution des marchés. À titre d'exemple, citons des avis remis aux banques pour leur demander de porter de 35 à 45 p. 100 au 31 octobre 1988 leurs provisions relatives aux dettes des pays moins développés et de modifier leurs méthodes comptables au titre des pertes sur prêts, de même que la prestation de renseignements aux compagnies d'assurance de biens et de risques divers sur les nouvelles exigences de l'article 103 adoptées en juillet 1987.

Les consultations auprès des autorités provinciales de réglementation, des institutions, de leurs associations et de leurs organismes professionnels ont été intensifiées au cours de la période à l'étude, en raison des nombreux changements survenus tant au Canada qu'à l'échelle internationale. Dans le domaine de l'assurance, notons le projet de règlement sur la réassurance, la mise au point de régimes de protection des consommateurs et l'élaboration de règles sur la suffisance des capitaux des compagnies d'assurance-vie. Pour ce qui est des institutions de dépôts, des consultations ont été amorcées à l'égard de la proposition de la Banque des règlements internationaux visant à garantir la convergence internationale de la mesure et les normes de fonds propres; par ailleurs, le Bureau poursuit les discussions amorcées au cours de la période à l'étude relativement aux propositions contenues dans le projet de législation régissant les sociétés fiduciaires et de prêt publié en décembre 1987. Le Bureau a continué de participer activement avec les autorités provinciales de réglementation aux discussions concernant des questions d'intérêt commun, comme la mise au point d'exigences uniformes à l'intention des compagnies d'assurance en

ce qui touche les rapports et l'incidence du SIDA sur la solvabilité de ces compagnies. Il convient également de mentionner les rapports plus étroits qui se sont établis entre le Bureau et les autorités de réglementation des valeurs mobilières du Québec et de l'Ontario, de même que le rapprochement par rapport aux autorités de réglementation des valeurs mobilières d'autres provinces.

Pour demeurer au fait de l'actualité professionnelle, le Bureau a établi d'étroits rapports avec l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) et avec l'Institut canadien des actuaires (ICA). Il a en outre participé, à titre d'observateur, aux activités de certains groupes de travail comme ceux qui traitent des opérations hors bilan et de la comptabilisation des prêts et de la vente d'éléments d'actif, et aux travaux de la section est du Comité des normes comptables de l'ICCA en matière de comptabilité bancaire.

Au cours de l'exercice, le Bureau a analysé la situation financière de chacune des institutions placées sous sa surveillance et il a procédé à quelque 350 inspections sur place. Des améliorations appréciables ont été apportées aux méthodes d'inspection et l'on a accordé une plus grande attention aux secteurs comportant les plus grands risques. Par ailleurs, la gestion des activités d'inspection a été raffermie grâce à la nomination, au bureau de Toronto, de directeurs chargés de l'inspection des compagnies d'assurance partout au Canada. Le Bureau a mis en place une structure visant à assurer la surveillance de toutes les institutions de dépôts à partir de Toronto; par la même occasion, les activités d'inspection et d'analyse ont été jumelées dans le même portefeuille pour chaque institution de dépôts. Un programme de recrutement de cadres supérieurs a été mis sur pied et certains professionnels possédant des compétences dans le domaine bancaire ont été embauchés au bureau de Toronto. Le Bureau a accru la pertinence des rapports sur les régimes de pension de l'État et il poursuit ses efforts en vue de respecter les exigences législatives en ce qui touche le dépôt de rapports actuariels dans les 18 mois suivant la date d'examen établie dans la Loi sur les rapports relatifs aux pensions publiques.

Le personnel en poste à Ottawa a été groupé dans un seul immeuble et un projet de regroupement des employés de Toronto a été mis sur pied. Des postes supplémentaires ont été ouverts aux bureaux de Montréal, de Winnipeg et de Vancouver pour décentraliser les travaux d'inspection. Les services d'une entreprise privée ont été retenus pour effectuer une étude et élaborer un plan de classification et de rémunération des cadres supérieurs et pour préciser la mesure dans laquelle ce plan pourrait être appliqué aux professionnels. Un plan de technologie a été mis au point et approuvé et le Bureau a commencé à le mettre en oeuvre en procédant à l'acquisition de matériel et de logiciels intégrés communs et en négociant un contrat dans le but de mieux appuyer l'analyse actuarielle. Le Bureau a également pris des mesures en vue d'améliorer le

perfectionnement professionnel en offrant des séances de formation interne et en procédant à un examen des besoins en programmes nouveaux.

Bref, en 1987-1988, le Bureau a été établi, les organismes qui le composent ont été intégrés, une nouvelle structure a été mise en place et des plans de ressources ont été élaborés; pendant ce temps, il a continué de surveiller efficacement les institutions financières et les régimes de pension, et d'offrir des services de nature actuarielle aux autres ministères.

E. Efficacité du Programme

Le principal critère d'efficacité du Bureau réside dans la solvabilité des institutions surveillées. Il s'agit de la méthode la plus importante aux fins de la détermination du succès du Bureau en tant qu'organisme de réglementation. Cependant, il est de plus en plus évident que d'autres critères doivent être pris en compte pour bien évaluer l'efficacité du Programme. L'évolution des marchés et la structure du secteur financier exigent une plus grande attention à l'égard de facteurs autres que la solvabilité.

Le Bureau modifie actuellement ses méthodes de surveillance afin de se consacrer davantage aux secteurs à risque élevé et d'améliorer sa façon d'évaluer la mesure dans laquelle les institutions respectent les exigences des diverses lois. Par exemple, les préoccupations formulées à l'égard des frais d'administration imposés par les banques ont entrainé la mise en oeuvre de techniques plus efficientes et plus efficaces de traitement des plaintes et d'évaluation plus directe de la mesure dans laquelle les banques se conforment aux mesures volontaires de divulgation de renseignements. Le Bureau accorde également beaucoup d'attention à la détection rapide des problèmes auxquels pourraient faire face des compagnies surveillées; à ce titre, il a mis au point des profils de risque et des tests de pré-alerte. Le Bureau poursuivra ses efforts pour concevoir et appliquer des techniques visant à déterminer l'efficacité de ses programmes.

Des critères de mesure de l'efficience sont établis au besoin afin d'assurer l'utilisation la plus efficace possible des ressources. Des normes de rendement ont été mises au point dans des domaines comme la correspondance et la coordination des avis fournis à Revenu Canada - Impôt, et certaines normes découlent directement de la loi, par exemple la Loi sur les rapports relatifs aux pensions publiques. Selon la nouvelle méthode, les normes de rendement doivent être élaborées en même temps que les éléments des programmes, y compris les échéanciers internes et externes concernant la présentation des déclarations.

Un système de contrôle de l'utilisation du temps mis au point au cours de l'exercice permet de recueillir des renseignements sur le temps

consacré, selon l'institution et le genre d'activité. Grâce à ces renseignements, le Bureau pourra mieux déterminer ses besoins futurs en ressources. Compte tenu de la nature du changement qui s'opère actuellement et des nouveaux objectifs que s'est fixé le Bureau, à savoir raffermir ses activités de surveillance et améliorer les avis qu'il offre à l'État, le Bureau aura besoin d'au plus 385 employés en 1989-1990. Il s'agit, pour le moment, de la meilleure prévision du nombre de personnes requises pour appliquer les initiatives énoncées par le Bureau. Cependant, si les objectifs peuvent être atteints en utilisant moins de ressources, le Bureau veillera à appliquer les économies de manière à réduire les cotisations que doivent verser les institutions financières et d'autres parties pour défrayer le coût de ses activités en tant qu'organisme de réglementation.

F. Données sur le rendement et justification des ressources

Surveillance des institutions financières et des régimes de pension

Les besoins financiers des deux éléments de cette sous-activité figurent au tableau 4.

Tableau 4 : Sommaire des ressources de la sous-activité (en milliers de dollars)

	Budget des dépenses 1989-1990			Prévu 1988-1989
	Dépenses	Recettes à valoir sur le crédit	Dépenses nettes	Dépenses
Surveillance des institutions financières et des régimes de pension				
- Surveillance des institutions financières	32 005	32 053	(48)	30 206
- Surveillance des régimes de pension	1 606	750	856	821
	33 611	32 803	808	31 027

Du total des dépenses prévues de 32 005 000 $ pour la surveillance des institutions financières, un montant de 9 000 000 $ est consacré aux

dépenses liées à la liquidation de compagnies d'assurance insolvables. Le reste, soit 23 005 000 $, est affecté aux dépenses courantes de fonctionnement. Environ 82 p. 100 de ce dernier montant représente les traitements et les contributions connexes versées aux régimes d'avantages sociaux des employés.

Vu que les dépenses au chapitre de la surveillance des institutions financières sont recouvrées au cours de l'exercice suivant celui où elles ont été encourues, le montant des recettes prévues pour 1989-1990 a été établi d'après les dépenses anticipées pour 1988-1989. Comme il est prévu que les dépenses relatives à la liquidation des compagnies d'assurance insolvables sont légèrement plus élevées en 1988-1989 qu'elles ne le seront en 1989-1990, on peut s'attendre à ce que les recettes prévues pour 1989-1990 dépassent légèrement les dépenses prévues pour cette même année.

En ce qui a trait à la surveillance des régimes de pension, les dépenses prévues de 1 606 000 $ pour 1989-1990 incluent les coûts liés à six années-personnes supplémentaires approuvés à cette fin en vue de faire face au volume de travail accru qui découle de l'adoption de la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension et de corriger certaines lacunes décelées par le vérificateur général dans son rapport de 1986 relativement à la surveillance des régimes de pension. Trois des nouvelles années-personnes permettront au Bureau d'effectuer un plus grand nombre d'inspections sur place des régimes de pension.

Les coûts d'application de la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension sont en partie recouvrés au moyen des cotisations imposées aux répondants des régimes. Ces cotisations sont établies par voie de règlement; à l'heure actuelle, elles se traduisent par des recettes d'environ 600 000 $. Le Bureau prévoit de réviser la tarification en 1989-1990 en apportant une modification au règlement et ce, en vue de majorer les frais pour récupérer une plus grande proportion des coûts. La date provisoire de cette modification a été fixée au 1er juillet 1989. Selon les prévisions, la nouvelle tarification permettra de porter les recettes à 750 000 $ en 1989-1990 et à environ 900 000 $ en 1990-1991, année où cette majoration produira tous ses effets.

Les sommes relatives aux dépenses découlant de la liquidation de compagnies d'assurance insolvables sont engagées conformément aux dispositions de la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques et de la Loi sur les compagnies d'assurance étrangères. Les frais d'administration assumés par le surintendant dans le cadre de la liquidation de compagnies d'assurance surveillées sont payés à même les ressources du Bureau et sont recouvrés auprès de l'industrie au cours de l'exercice suivant. Les diverses lois ont pour but de préserver l'actif de la compagnie insolvable, dans l'intérêt des assurés.

Les dépenses recouvrables pour l'exercice 1989-1990 sont estimées à 9 millions de dollars pour ce qui est de la liquidation inachevée de Pitts, Compagnie d'assurance, la Compagnie d'assurance Cardinal, Northumberland, Compagnie d'assurances générales, Canada Uni, Compagnie d'assurance, Ideal Mutual Insurance Company et Midland Insurance Company.

Services actuariels

Les coûts relatifs aux travaux effectués en rapport avec le Régime de pensions du Canada sont récupérés à même le régime. Les frais liés aux services actuariels fournis à l'égard d'autres régimes ou pour d'autres ministères ne sont pas récupérés; ils sont plutôt financés au moyen de crédits. Le montant prévu pour 1989-1990 à ce titre est de 1 949 000 $ (voir le tableau 5) et comprend l'ajout de quatre années-personnes par rapport à 1988-1989, dans le but d'assumer la charge de travail supplémentaire liée à la prestation d'avis actuariels à Revenu Canada - Impôt concernant des régimes de pension du secteur privé, en vertu des exigences de la Loi de l'impôt sur le revenu.

Les grands projets prévus pour 1989-1990 en ce qui touche les exigences de la Loi sur les rapports relatifs aux pensions publiques et la prestation d'avis actuariels connexes figurent au tableau 6.

Tableau 5 : Sommaire des ressources de la sous-activité (en milliers de dollars)

	Budget des dépenses 1989-1990			Prévu 1988-1989
	Dépenses	Recettes à valoir sur le crédit	Dépenses nettes	Dépenses
Services actuariels	2 468	519	1 949	1 900

Tableau 6 : Liste des grands projets pour 1989-1990

	Lancement 1989-1990	Poursuite des projets des années précédentes	Année prévue pour l'achèvement
Régime de pensions du Canada			
- Rapport actuariel exigé au 31 décembre 1988 aux fins de l'examen quinquennal effectué par les gouvernements fédéral et provinciaux		X	1989-1990
- Extrapolations concernant les coûts et estimations d'autres coûts liés à divers projets de modification		X	en cours
- Analyse et mise à jour des programmes informatiques		X	en cours
Sécurité de la vieillesse			
- Rapport actuariel au 31 décembre 1988	X		1989-1990
Compte de pensions de retraite de la Fonction publique et Compte de prestations de décès de la Fonction publique			
- Rapport actuariel sur le Compte de pensions de retraite de la Fonction publique au 31 décembre 1989	X		1991-1992
- Rapport actuariel sur le Compte de prestations de décès de la Fonction publique au 31 décembre 1989	X		1991-1992
- Examen du système et des procédures de la collecte des données pour le Compte de pensions de retraite de la Fonction publique		X	en cours
- Calcul des coûts relatifs aux diverses modifications possibles		X	en cours
Compte de pensions de retraite des Forces canadiennes et Compte des prestations de décès de la Force régulière			
- Rapport actuariel sur le Compte de pensions de retraite des Forces canadiennes au 31 décembre 1987		X	1989-1990
- Rapport actuariel sur le Compte des prestations de décès de la Force régulière au 31 décembre 1987		X	1989-1990
- Calcul des coûts relatifs aux diverses modifications possibles		X	en cours
Compte de pensions de retraite de la Gendarmerie royale du Canada			
- Rapport actuariel sur le Compte de pensions de retraite de la Gendarmerie royale du Canada au 31 décembre 1989	X		1991-1992
- Calcul des coûts relatifs aux diverses modifications possibles		X	en cours
Loi sur les allocations de retraite des membres du Parlement			
- Rapport actuariel au 31 décembre 1988		X	1990-1991
- Calcul des coûts relatifs aux diverses modifications possibles		X	en cours
Loi sur les juges			
- Rapport actuariel sur les dispositions relatives à la retraite au 31 décembre 1988		X	1990-1991
- Calcul des coûts relatifs aux diverses modifications possibles		X	en cours

Section II
Renseignements supplémentaires

A. Aperçu des ressources du Programme

1. Besoins financiers par article

Tableau 7 : Détail des besoins financiers par article (en milliers de dollars)

	Budget des dépenses 1989-1990	Prévu 1988-1989	Réel 1987-1988
Personnel			
Traitements et salaires	19 578	14 542	13 942
Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	2 963	2 371	2 312
	22 541	16 913	16 254
Biens et services			
Transports et communications	1 369	1 318	1 187
Information	160	154	351
Services professionnels et spéciaux	10 886	13 092	12 030
Location	73	70	85
Achat de services de réparation et d'entretien	402	388	200
Services publics, fournitures et approvisionnements	256	246	378
Autres subventions et paiements	6	6	9
	13 152	15 274	14 240
Total des frais de fonctionnement	35 693	32 187	30 494
Capital	386	740	951
Total des dépenses	36 079	32 927	*31 445
Moins : Recettes à valoir sur le crédit	33 322	32 361	30 246
Dépenses nettes du Programme	2 757	566	1 199

* Ne comprend pas le redressement de 421 621 $ du passif actuariel de l'assurance du Service civil.

2. Besoins en personnel

Tableau 8 : Détail des besoins en personnel

	Années-personnes 1989-1990	1988-1989	1987-1988	Échelle des traitements actuelle	Provision pour le traitement annuel moyen 1989-1990
Gestion	34	30	25	56 200 - 123 400	87 613
Scientifique et professionnelle	33	25	24	25 026 - 71 442	52 366
Administration et service extérieur	233	209	196	14 100 - 69 116	50 890
Technique	0	6	6	14 009 - 64 044	0
Soutien administratif	84	80	78	14 042 - 35 419	24 949

Nota : Les colonnes réservées aux années-personnes présentent la répartition, par catégorie professionnelle, de l'effectif prévu pour le Programme. La colonne de l'échelle des traitements actuelle indique l'échelle des traitements de chacune des catégories professionnelles au 1er octobre 1988. La dernière colonne indique les coûts estimatifs du traitement de base y compris la provision pour les conventions collectives, les augmentations annuelles, les promotions et la rémunération au mérite, divisés par le nombre d'années-personnes de la catégorie professionnelle. Les changements dans la répartition des éléments servant de base au calcul peuvent influer sur la comparaison des moyennes d'une année à l'autre. Puisque le Bureau a un statut d'employeur distinct, ses années-personnes ne sont pas assujetties au contrôle du Conseil du Trésor.

3. Coût net du Programme

Tableau 9 : Coût net du Programme en 1989-1990 (en milliers de dollars)

	Budget principal 1989-1990	Plus* autres coûts	Coût total du Programme	Moins** recettes	Coût estimatif net du Programme 1989-1990	1988-1989
Surveillance des institutions financières et des régimes de pension	33 611	2 317	35 928	32 803	3 125	2 326
Services actuariels	2 468	166	2 634	519	2 115	1 852
	36 079	2 483	38 562	33 322	5 240	4 178

*Les autres coûts comprennent :

	(en milliers de dollars)
• le coût des locaux fournis gratuitement par le ministère des Travaux publics	1 832
• le coût des services fournis gratuitement par d'autres ministères	651

**Les recettes de 33 322 000 $ comprennent :

• les cotisations imposées aux institutions financières surveillées relativement aux sommes engagées au cours de l'exercice précédent à titre de dépenses	31 583
• les frais recouvrés auprès de la Société d'assurance-dépôts du Canada et du Régime de pensions du Canada pour services rendus	989
• les frais recouvrés en vertu de la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension	750

Les recettes précitées ne comprennent pas les taxes perçues conformément aux dispositions de la Partie I de la Loi sur la taxe d'accise. À l'heure actuelle, les recettes fiscales de cette provenance atteignent environ 2,5 millions de dollars par année.

B. Politique de recouvrement des coûts

Conformément aux lois, les frais courants de fonctionnement assumés par le Bureau en ce qui concerne la surveillance des institutions financières sont recouvrés auprès de ces dernières. En outre, les frais relatifs à la liquidation de compagnies d'assurance surveillées sont entièrement récupérés auprès de l'industrie. Les dépenses relatives aux travaux effectués pour le compte du Régime de pensions du Canada et de la Société d'assurance-dépôts du Canada sont recouvrées auprès de ces organismes. Ces recouvrements comprennent la fraction du coût liée aux services fournis gratuitement par d'autres ministères, par exemple pour les locaux. La Loi régissant le Bureau autorise l'imposition de cotisations provisoires. En 1988-1989, le Bureau a mis en oeuvre une politique prévoyant une cotisation provisoire et une cotisation définitive.

Dans le cas des régimes de pension surveillés en vertu de la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension, les frais payés ne couvrent actuellement qu'une partie des coûts. Les recettes totalisent environ 600 000 $ par année. Le Bureau a l'intention de majorer ces frais à compter du 1er juillet 1989, par voie de modification du règlement d'application, pour les porter à 750 000 $ en 1989-1990 et à environ 900 000 $ en 1990-1991. En outre, le Bureau prévoit d'examiner toute la question des frais imposés en vertu de la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension, dans le but d'identifier un mode juste et efficace de récupération, auprès des répondants de régimes, de tous les frais d'administration de la Loi.

C. Mandat - Renseignements additionnels

La Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières, promulguée en 1987, précise que le Bureau est chargé d'appliquer les lois suivantes :

- Loi sur les banques
- Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques
- Loi sur l'assurance du Service civil
- Loi sur les associations coopératives de crédit
- Loi sur la taxe d'accise - Partie I
- Loi sur les compagnies d'assurance étrangères
- Loi sur les sociétés d'investissement
- Loi sur les compagnies de prêt
- Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension
- Loi sur les compagnies fiduciaires

La Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada exige que le surintendant des institutions financières procède à des inspections de

chacune des sociétés fiduciaires et de prêt auxquelles s'applique la Loi sur les compagnies fiduciaires et la Loi sur les compagnies de prêt.

Le décret C.P. 1968-1029 autorise le ministre des Finances à conclure, avec l'une ou l'autre province, un accord en vertu duquel le surintendant des institutions financières doit fournir des services de surveillance conformément aux lois provinciales s'appliquant à certaines catégories de compagnies constituées en société ou exerçant des activités dans la province visée, à condition que le surintendant surveille des compagnies comparables en vertu de la législation fédérale. Conformément à de tels accords, le surintendant fournit des services de surveillance dans le cas des compagnies d'assurance et des sociétés fiduciaires provinciales au Manitoba et des sociétés fiduciaires provinciales en Nouvelle-Écosse et à l'Île-du-Prince-Édouard.

Aux termes du Régime de pensions du Canada, l'actuaire en chef du Bureau est tenu de préparer, au moins tous les trois ans, un rapport fondé sur un examen actuariel de l'application de la Loi et de l'état du Compte du Régime de pensions du Canada. En outre, ou dans le cadre de tels rapports, l'actuaire en chef doit présenter, avant les examens quinquennaux des gouvernements fédéral et provinciaux, les résultats des calculs prescrits relativement aux taux des cotisations. Il doit également préparer des rapports actuariels spéciaux en ce qui concerne les répercussions importantes que pourrait avoir toute modification proposée sur des estimations antérieures.

Conformément à la Loi sur les rapports relatifs aux pensions publiques, qui a été promulguée le 1er décembre 1986, l'actuaire en chef est tenu de préparer des rapports actuariels triennaux et spéciaux portant sur les modifications apportées aux régimes de pension en ce qui concerne l'application de la Loi sur la pension de retraite de la Fonction publique, de la Loi de la pension de retraite des Forces canadiennes, de la Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada, de la Loi sur les allocations de retraite des membres du Parlement, de la Loi sur la sécurité de la vieillesse, et en ce qui a trait aux pensions conformément à la Loi sur les juges.

Au moins une fois tous les cinq ans, des rapports actuariels supplémentaires doivent être déposés à la Chambre des communes à l'égard du Compte des prestations de décès de la Fonction publique, du Compte des prestations de décès de la Force régulière et de la Caisse des pensions de la Gendarmerie royale du Canada (pensions aux veuves et orphelins). Même si les lois pertinentes n'exigent pas expressément que l'actuaire en chef prépare ces rapports actuariels, il est d'usage qu'il le fasse.

Le décret C.P. 1968-11/1487 autorise le ministre des Finances à conclure, avec l'une ou l'autre province ayant une loi semblable en vigueur, un accord selon lequel le surintendant des institutions

financières doit fournir des services de surveillance en conformité avec la législation provinciale relativement à certains régimes de pension assujettis à la fois à la législation provinciale sur les prestations de pension et à la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension. Conformément à de tels accords, le surintendant fournit des services de surveillance relativement aux régimes de pension en Alberta, au Manitoba, en Nouvelle-Écosse, en Ontario, au Québec et en Saskatchewan.

En vertu de l'alinéa 20(1)s) de la Loi de l'impôt sur le revenu, le surintendant des institutions financières est tenu d'informer le ministre du Revenu national quant à la déductibilité de certaines cotisations patronales à des régimes enregistrés de pension.